Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9612**

17. Wahlperiode 10. 05. 2012

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

a) zu dem Antrag der Abgeordneten Angelika Krüger-Leißner, Anette Kramme, Siegmund Ehrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/8574 –

Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung stärken – Rahmenfrist verlängern – Regelung für kurz befristet Beschäftigte weiterentwickeln

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Dr. Lukrezia Jochimsen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/8586 –

Arbeitslosengeld statt Hartz IV – Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtern

c) zu dem Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Agnes Krumwiede, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/8579 –

Flexibel Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung besser absichern

A. Problem

Die Fraktionen SPD und DIE LINKE. wenden sich mit ihren Anträgen dagegen, dass eine erhebliche Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter trotz ihrer Beitragszahlungen im Falle von Arbeitslosigkeit keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I (ALG) hat.

Alle drei Antragsteller kritisieren die 2009 eingeführte Sonderregelung für den erleichterten Zugang zu Arbeitslosengeld für kurzfristig Beschäftigte als unzureichend.

B. Lösung

Die Fraktionen SPD und DIE LINKE. fordern zur Verbesserung der Situation u. a. eine Verlängerung der Rahmenfrist (nach § 124 Absatz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – SGB III) von zwei auf drei Jahre.

Alle drei antragstellenden Fraktionen streben zudem Änderungen an den Sonderregelungen für kurz befristet Beschäftigte nach § 142 Absatz 2 SGB III an.

Zu Buchstabe a

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8574 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8586 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe c

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8579 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und DIE LINKE.

C. Alternativen

Annahme der Anträge.

D. Kosten

Kostenrechnungen wurden nicht angestellt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Antrag auf Drucksache 17/8574 abzulehnen,

b) den Antrag auf Drucksache 17/8586 abzulehnen,

c) den Antrag auf Drucksache 17/8579 abzulehnen.

Berlin, den 9. Mai 2012

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Katja Kipping	**Paul Lehrieder**
Vorsitzende	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Paul Lehrieder

I. Verfahren

1. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 17/8574** ist in der 158. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. Februar 2012 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sowie an den Ausschuss für Kultur und Medien zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 17/8586** ist in der 158. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. Februar 2012 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Gesundheit sowie an den Ausschuss für Kultur und Medien zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 17/8579** ist in der 158. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. Februar 2012 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Haushaltsausschuss sowie den Ausschuss für Kultur und Medien zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Haushaltsausschuss**, der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** sowie der **Ausschuss für Kultur und Medien** haben den Antrag auf Drucksache 17/8574 in ihren Sitzungen am 9. Mai 2012 beraten und gleichlautend mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Deutschen Bundestag die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**, der **Ausschuss für Kultur und Medien** haben den Antrag auf Drucksache 17/8586 in ihren Sitzungen am 9. Mai 2012 beraten und gleichlautend mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Deutschen Bundestag die Ablehnung der Vorlage empfohlen. Der Ausschuss für Gesundheit hat sich mit dem Antrag nicht befasst.

Zu Buchstabe c

Der **Haushaltsausschuss** sowie der **Ausschuss für Kultur und Medien** haben den Antrag auf Drucksache 17/8579 in ihren Sitzungen am 9. Mai 2012 beraten und gleichlautend mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und DIE LINKE. dem Deutschen Bundestag die Ablehnung der Vorlage empfohlen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Die Veränderungen des Arbeitsmarktes in den letzten Jahren haben nach Argumentation der SPD-Fraktion dazu geführt, dass eine erhebliche Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Falle von Arbeitslosigkeit sofort auf Leistungen der Grundsicherung verwiesen sei – obwohl sie zuvor in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt hätten, aber u. a. innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist nach den §§ 124 bzw. 143 SGB III die entsprechende Anwartschaftszeit nicht erfüllt hätten. Nach Analyse der Bundesagentur für Arbeit seien monatlich im Durchschnitt rund 61 000 Personen mit Beginn ihrer Arbeitslosigkeit sofort auf Leistungen der Grundsicherung verwiesen. Das betreffe nach Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vor allem Personen mit instabilen Beschäftigungsverhältnissen, etwa wegen Befristung des Arbeitsverhältnisses, einer Saisonbeschäftigung oder weil es sich um ein Leiharbeitsverhältnis handele. Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung greife hier nicht mehr. Um die Situation zu verbessern, fordert die SPD-Fraktion, die Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre zu verlängern.

Außerdem solle u. a. die Regelung für kurz befristet Beschäftigte nach § 123 Absatz 2 SGB III (bis 31. März 2012) bzw. § 142 Absatz 2 SGB III (ab 1. April 2012) um drei Jahre verlängert werden – mit der Maßgabe, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld I (ALG I) mindestens drei Monate betrage, wenn innerhalb der Rahmenfrist nach § 124 Absatz 1 SGB III (bis 31. März 2012) bzw. § 143 Absatz 1 SGB III (ab 1. April 2012) Versicherungspflichtverhältnisse von insgesamt mindestens sechs Monaten vorlägen und damit die Anwartschaftszeit von sechs Monaten erfüllt werde.

Zu Buchstabe b

Auch die Fraktion DIE LINKE. wendet sich gegen die große Zahl versicherungspflichtiger Beschäftigter in Deutschland, die trotz ihrer Beiträge zur Arbeitslosenversicherung im Falle der Erwerbslosigkeit dennoch sofort in die Grundsicherung nach „Hartz IV“ fallen. Der Grund: Sie seien zu kurz beschäftigt, um entsprechende Ansprüche auf das Arbeitslosengeld I zu erwerben oder ihr Lohneinkommen sei so gering, dass das Arbeitslosengeld ergänzend mit Arbeitslosengeld II aufgestockt werden müsse. Als Konsequenz soll die Rahmenfrist, innerhalb derer Beschäftigte nach dem SGB III (derzeit § 124, ab 1. April 2012 § 143) Anwartschaften auf das Arbeitslosengeld I erwerben können, von zwei auf drei Jahre verlängert werden.

Als völlig unzureichend wird darüber hinaus die 2009 beschlossene und im Sommer 2012 auslaufende Sonderregelung für Beschäftigte mit häufig kurzen Arbeitsverhältnissen (§ 123 SGB III) kritisiert. Sie verfolge zwar das Ziel, dass die Betroffenen unter bestimmten Voraussetzungen bereits mit einer Versicherungszeit von sechs Monaten oder 180 Tagen, statt regulär zwölf Monaten, Ansprüche auf das Arbeitslosengeld I erwerben könnten. Die Bewilligungszah-

len zeigten die Wirkungslosigkeit der Regelung. Daher sollten für die Zukunft die Zugangsbedingungen der Beschäftigungsdauer sowie die Verdienstobergrenze gestrichen werden.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN strebt mit ihrem Antrag ausschließlich eine Änderung der 2009 beschlossenen Sonderregelung für den erleichterten Zugang kurz befristet Beschäftigter zur Arbeitslosenversicherung an. Das sogenannte Normalarbeitsverhältnis sei für immer weniger Menschen Erwerbsrealität. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes habe die Zahl der abhängig Beschäftigten von 2009 auf 2010 um 322 000 zugenommen. Davon seien 243 000 atypisch beschäftigt gewesen, ein Anteil von 75 Prozent. Nach einer Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sei zudem inzwischen nahezu die Hälfte aller neuen Jobs befristet. Viele der davon Betroffenen hätten trotz der Sonderregelung bei Arbeitslosigkeit keinen Versicherungsschutz. Das bürokratische Verfahren, die Einführung von Verdienstobergrenzen und die überwiegende Berücksichtigung von nur sehr kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen schlössen weiterhin die meisten flexibel Beschäftigten vom Arbeitslosengeldbezug aus. Es müsse eine faire Lösung auch für sie geben, so dass ihre Beitragszahlungen ihnen auch den Bezug von Arbeitslosengeld ermöglichten.

Für die künftige Regelungen schlägt die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vor, Arbeitslosengeld dann zu zahlen, wenn für mindestens vier Monate innerhalb von 24 Monaten Beiträge in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt wurden. Die Anspruchsdauer soll mit der Dauer der Beitragszahlung steigen, das Verhältnis von Beitrags- zu Anspruchszeiten (2:1) beibehalten werden. Die maximale Laufzeit im Rahmen der neuen Anspruchszeiten soll fünf Monate betragen, bei zehnmonatiger Beitragszeit.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung der Anträge auf den Drucksachen 17/8574, 17/8586 und 17/8579 in seiner 96. Sitzung am 21. März 2012 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Diese fand in der 100. Sitzung am 23. April 2012 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 17(11)854 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Bundesagentur für Arbeit
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
- Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
- Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V
- Die Filmschaffenden – Bundesvereinigung der Filmschaffenden-Verbände e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
- Bundesverband der Film- und Fernsehschauspieler BFFS e. V.
- Heinrich Schafmeister, Berlin
- Prof. Dr. Gerhard Bosch, Duisburg.

Die **Bundesagentur für Arbeit** warnt vor Mehrkosten. Die vorgeschlagenen Änderungen erweiterten den Personenkreis potenzieller Leistungsempfänger um ca. 200 000 bis 250 000 im Jahresdurchschnitt. Diese Erweiterung entsprechend dem Antrag der SPD-Fraktion sei mit Mehrkosten für die Arbeitslosenversicherung für Arbeitslosengeld I in Höhe von 1,4 bis 1,7 Mrd. Euro jährlich verbunden. Bei Umsetzung des Antrages der Grünen würden sich zwar mehr Zugänge ergeben, aufgrund der im Vergleich geringeren Anspruchsdauer könnten sich leicht geringere Mehrausgaben einstellen. Hinzurechnen wären bei beiden Anträgen die verwaltungsseitigen Mehrkosten. Beides müsse durch entsprechende Kompensation finanziert werden. Der Bundeshaushalt profitiere tendenziell durch weniger Zugänge in der Grundsicherung. In Anbetracht des überdurchschnittlichen Anteils an Personen ohne Berufsabschluss im begünstigten Personenkreis sei zu diskutieren, ob eine erweiterte Rahmenfrist die richtige Maßnahme für diesen Personenkreis sei. Für ihre nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt stelle sich vielmehr die Frage, wie die Beteiligung der Zielgruppen an Berufsabschlüssen gesteigert werden könne. Ein Verzicht auf die Regelung des § 142 Absatz 2 SGB III mit Beschäftigungskomponente und Entgeltgrenze werde unterstützt, weil dies eine deutliche Rechts- und Verwaltungsvereinfachung bedeute.

Das **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** sieht eine Verlängerung der Rahmenfrist skeptisch. Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und die damit verbundenen Anpassungslasten würden in beachtlichem Umfang von den Randbelegschaften, wie atypisch Beschäftigten, Geringqualifizierten und Niedriglohnbezieher, getragen. Sie könnten oft nur schwer in ein sicheres und gut bezahltes Beschäftigungsverhältnis wechseln. Um das zu ändern, liege ein wichtigerer Ansatzpunkt als eine großzügigere Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung darin, Anreize für längerfristige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen und die Brückenfunktion in höherwertige Beschäftigungsverhältnisse zu stärken. Auch die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagene Vermittlungspause für die Gruppe der kurzfristig Beschäftigten wird zurückhaltend beurteilt.

Die **Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände** lehnt den mit allen Anträgen bezweckten vorzeitigen Zugang zur Versicherungsleistung Arbeitslosengeld ab. Dieser würde schnell erreichbaren Entgeltersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung vor massiven Bemühungen um schrittweise Integration in verstetigte Beschäftigung den Vorzug geben. Regelungen, die Kurzzeitbeschäftigungen geradezu begünstigten, seien auch gegenüber langjährigen Beitragszahlern in der Arbeitslosenversicherung nicht vertretbar. Zu kurze Anwartschaftszeiten setzten systematisch den starken Fehlanreiz, sich im Falle von drohender oder eingetretener Arbeitslosigkeit nicht mit allen Kräften

um eine unmittelbare Anschlussbeschäftigung zu bemühen. Das sei in jedem Fall kontraproduktiv, erst recht wenn sich Menschen im Modell eines ständigen Wechsels von Kurzzeitbeschäftigung und Arbeitslosengeldbezug einrichteten. Der Charakter der Arbeitslosenversicherung als Risikoversicherung würde zudem konterkariert, wenn für typische Berufsverläufe mit unstetigen Beschäftigungsverhältnissen Arbeitslosigkeit in den Zwischenzeiten bewusst in Kauf genommen und regelmäßig mit Arbeitslosengeld durchfinanziert würde.

Aus Sicht des **Deutschen Industrie- und Handelskammertages e. V.** bedarf es keiner Änderungen der Arbeitslosenversicherung. Die aktuelle Arbeitsmarktentwicklung sei weiterhin positiv. Es gelinge auch mehr Arbeitslosengeld-II-Beziehern der Weg in Beschäftigung. Eine Erleichterung der Anspruchsvoraussetzungen zum Erhalt des ALG I berge die Gefahr, Anreize zur raschen Aufnahme einer Beschäftigung zu mindern. Zudem wäre mit zusätzlichen finanziellen Folgen für die Arbeitslosenversicherung zu rechnen, was letztlich zu höheren Beiträgen führen würde.

Der **Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH)** lehnt die Vorschläge mit Nachdruck ab. Die niedrigen Zahlen der Inanspruchnahme der Sonderregelung für überwiegend kurz befristet Beschäftigte seien ein Indiz für den mangelnden Bedarf. Vor diesem Hintergrund solle die Regelung ohne weitere Verlängerung zum August 2012 auslaufen. Eine Verlängerung der Rahmenfrist sowie die Vorschläge für deutlich erleichterte Zugangsbedingungen zum Arbeitslosengeld lehnt das Handwerk ebenfalls vehement ab. Der Charakter der Arbeitslosenversicherung als Risikoversicherung würde durch solche Maßnahmen verwässert und sei sachlich mit Blick auf das Verhältnis von Beiträgen und Leistungen nicht zu begründen. Ebenfalls verursachten die resultierenden nur sehr kurzen Zeiten des Leistungsanspruchs unverhältnismäßige Verwaltungskosten. Die kurze Phase der Zuständigkeit lasse zudem keine substantielle Betreuung und Vermittlungsaktivitäten zu.

Das **Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.** verwirft die vorgeschlagenen Änderungen. Bei den Sonderregelungen für kurz befristet Beschäftigte sei zu hinterfragen, warum für sie eine Ausnahmeregelung gelten solle, obwohl sie dem ursprünglich für schützenswert befundenen Personenkreis der kurz befristet Beschäftigten offenkundig gar nicht angehörten – wie die geringe Inanspruchnahme zeige. Bevor eine Modifikation der Ausnahmeregelung erfolge, müsse eine wissenschaftlich fundierte Evaluation belastbare Hinweise dafür finden, warum die erwartete und die tatsächliche Inanspruchnahme weit auseinanderfielen. Denkbar sei eine ganze Reihe von Gründen – darunter auch der, dass die Erwartungshaltung beim Beschluss des Gesetzes von unrealistischen Annahmen ausgegangen sei. Die vorgeschlagene Verlängerung der Rahmenfrist bei gleichzeitiger Verkürzung der Anwartschaftszeit werde zu mehr Berechtigten mit Anspruch auf Arbeitslosengeld führen. Dadurch entstünden Kosten, die von der Versichertengemeinschaft mit ihren Beiträgen finanziert werden müssten.

Die Filmschaffenden – Bundesvereinigung der Filmschaffenden-Verbände e. V. begrüßt die in den Anträgen vorgeschlagenen Änderungen. Wenn der Staat wieder in angemessenem Maße eine soziale Absicherung zur Überbrückung ermögliche, werde sich das gesamtgesellschaftlich positiv auswirken. Die Vereinfachung der gesetzlichen Regelungen zum Bezug von Arbeitslosengeld I würden es den Arbeitnehmern ermöglichen, mit der Dynamisierung des Arbeitsmarktes schrittzuhalten, eigenverantwortliche flexible Beschäftigungsakquise durchzuführen sowie ihr Leben zu planen und fürs Alter vorzusorgen. Die vorgeschlagenen Änderungen würden die Arbeitslosenversicherung nachhaltig stärken, weil sie die Beschäftigten im solidarischen Sozialversicherungssystem halte und damit die Einnahmeseite der Versicherung verbessere. Nicht zu vernachlässigen sei auch der Bürokratieabbau durch die geforderten Vereinfachungen. Bisher seien dagegen viele Filmschaffende durch die Unangemessenheit der geltenden Regelungen zur Soloselbständigkeit gezwungen, obwohl dies nur selten auf Dauer gelinge. Wichtig sei, dass im weiteren Verlauf der Fortentwicklung der Arbeitslosenversicherung auch der Personenkreis der nur für wenige Tage pro Monat Beschäftigten, zu denen in der Filmbranche vor allem die Schauspielerinnen und Schauspieler gehörten, eine reale Möglichkeit bekomme, ins System eingebettet zu werden. Eine Möglichkeit sehen die Berufsverbände der Filmschaffenden-Bundesvereinigung in der Weiterentwicklung bzw. Modifikation der unständigen Beschäftigung.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)** sieht Handlungsbedarf. Es sei aber nicht sinnvoll, Regelungen der Arbeitslosenversicherung auf bestimmte Zielgruppen zuzuschneiden. Vielmehr sei es notwendig, den Schutz für alle kurz befristet Beschäftigten zu verbessern. Die Instabilität der Arbeitsverhältnisse habe zugenommen. Dem müsse die Arbeitslosenversicherung Rechnung tragen. Entscheidend sei die Verlängerung der Rahmenfrist. Diese sollte dringend wieder von 24 Monate auf 36 Monate verlängert werden, wie dies im Antrag der SPD-Fraktion gefordert werde. Das würde den Betroffenen einen längeren Zeitraum einräumen, um die notwendigen Ansprüche zu erwerben. Aber auch nach einer Verlängerung der Rahmenfrist schafften es unständig Beschäftigte und überwiegend kurz befristet und prekär Beschäftigte, wie Leiharbeiter, häufig nicht, in den Schutz der Arbeitslosenversicherung zu gelangen. Gerade mit Blick auf diese Gruppen sollten deswegen erleichterte Voraussetzungen für den Erwerb von Arbeitslosengeld eingeführt werden. Der DGB schlägt deshalb vor, die bestehende Staffelung, die derzeit den Anspruch auf ALG nach einer Beschäftigungszeit zwischen zwölf und 24 Monate regele, nach vorne zu verlängern.

Die **Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)** fordert den Gesetzgeber auf, eine Neuregelung zu schaffen, die den Erfordernissen einer immer verbreiteteren, kurzzeitigen Projektbeschäftigung adäquat sei. Dazu müsse die Rahmenfrist, innerhalb derer für einen Leistungsanspruch 360 Beschäftigungstage erreicht werden müssten, von derzeit zwei auf drei Jahre erweitert werden. Auf Restriktionen wie die Beschränkung der anrechenbaren Beschäftigungsdauer oder Kappung ab einem gesonderten, sinnfremd festgelegten Jahreseinkommen sei zu verzichten. Vielmehr solle man einen gestaffelten Zugang zum Arbeitslosengeld für die immer verbreitetere Kurzzeitbeschäftigung ermöglichen und zugleich einer Verlagerung von Vertragsverhältnissen in die sozial schlechter abgesicherte Selbstständigkeit entgegenwirken. Damit würde dem Solidarsystem der sozialen Sicherungssysteme eine breitere gesellschaftliche Akzeptanz eröffnet.

Der **Bundesverband der Film- und Fernsehschauspieler BFFS e. V.** und der **Sachverständige Heinrich Schafmeister**, Berlin, argumentieren damit, dass nicht nur Schauspieler, Filmschaffende, Künstler und Kulturschaffende kurz befristete Anstellungen hätten. Immer mehr Berufe und Branchen seien von diesen atypischen Beschäftigungsarten geprägt. Immer drängender werde die Frage, wie diese Menschen sozial angemessen abgesichert werden könnten. Wer am Fortbestand unseres Sozialversicherungssystems interessiert sei, dürfe dieser Frage nicht ausweichen. Es sei unrealistisch, von einer Umwandlung aller flexiblen kurz befristeten Beschäftigungen in „normale“ Dauerbeschäftigungen auszugehen. Die gesamte Film- und Fernsehbranche und die Theaterszene könnten ohne kurz befristete Engagements nicht existieren. Alle politischen Akteure zeigten sich aufgeschlossen, diese Frage – zunächst für die Arbeitslosenversicherung – mit ihren eingereichten Anträgen ernsthaft anzugehen. Auch die Oppositionsparteien stünden in der Verantwortung. Auch sie dürften nur Modelle vorschlagen, bei denen sie Kosten und Nutzen mit Augenmaß abwögen. Der BFFS gehe davon aus, dass die Vorlagen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter diesem verantwortungsvollen Vorsatz entstanden seien, und appelliert an diese Parteien, ihre jetzigen Positionen auch dann noch ernst zu nehmen, wenn sie eines Tages an einer Regierung beteiligt seien sollten.

Der **Sachverständige Prof. Dr. Gerhard Bosch**, Duisburg, verweist darauf, dass der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse seit 1996 um rund 50 Prozent von 6 Prozent auf rund 9 Prozent aller abhängigen Beschäftigten gestiegen sei. Mittlerweile erhielten fast 50 Prozent aller Neueingestellten nur einen befristeten Vertrag. Die Übernahmewahrscheinlichkeit in ein festes Arbeitsverhältnis sinke mit dem Anstieg der Befristungsquote. Die sozialen Risiken der Befristung hätten somit zugenommen. Zu beachten sei, dass auch Beschäftigte mit festem Arbeitsvertrag durch Kündigungen ihren Arbeitsplatz verlieren könnten und die Probleme mehrfacher Kurzzeitbeschäftigung sich nicht auf befristet Beschäftigte beschränkten. Mehr Flexibilität für die Unternehmen solle nach dem Konzept der Flexicurity in der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch verbesserten Schutz der Beschäftigten ausgeglichen werden. Durch die Hartz-Gesetze sei aber die Rahmenfrist, in der Ansprüche auf Arbeitslosengeld I erworben werden könnten, herabgesetzt und somit die Balance zu Ungunsten der Sicherheit verschoben. Die vom 1. August 2009 bis zum Sommer 2012 befristete Sonderregelung, die kurz befristeten Beschäftigte einen erleichterten Zugang zum Arbeitslosengeld I verschaffen sollte, sei nach dem zweiten Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2011) über die Inanspruchnahme dieser Sonderregelung nur von 242 Personen in ein Anspruch genommen worden. Sie sei zu bürokratisch ausgestaltet. Es sei daher davon abzuraten, diese Vorschrift mit marginalen Korrekturen zu verlängern, wie es die Bundesregierung vorschlage. Sinnvoller als Korrekturen an der genannten Sonderregelung sei es daher, die Rahmenfrist, in der Anspruch auf Arbeitslosengeld I erworben werden könne, von 24 auf 36 Monate zu erhöhen, wie es in den Vorlagen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. vorgeschlagen werde.

Weitere Einzelheiten können der Ausschussdrucksache 17(11)854 entnommen werden.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Beratungen über die Anträge auf den Drucksachen 17/8574, 17/8586 und 17/8579 in seiner 103. Sitzung am 9. Mai 2012 abgeschlossen. Der Ausschuss hat dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8574 empfohlen. Der Ausschuss hat zudem mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8586 empfohlen. Der Ausschuss hat weiter mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8579 empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, dass sich eine längere Rahmenfrist negativ auswirken könne. Fehlanreize seien möglich. Die Vermittlung in Arbeit müsse Vorrang behalten und möglichst schnell erfolgen. Dass Menschen bei Arbeitslosigkeit direkt auf Leistungen nach SGB II verwiesen seien, liege oft an deren niedrigem Qualifikationsniveau. Dafür tauge aber eine längere Rahmenfrist nicht als Gegenmittel. Die Arbeitsmarktzahlen zeigten den Erfolg der geltenden Regelungen und sprächen gegen die Anträge, die zudem hohe Kosten verursachen würden. Die Unionsfraktion lehne sie daher ab.

Die **Fraktion der SPD** argumentierte mit der rasanten Veränderung des Arbeitsmarktes in den letzten Jahren. Als Folge seien zunehmend Arbeitslose sofort auf Leistungen der Grundsicherung verwiesen. Im Jahr 2011 seien dies schon 740 000 Personen gewesen. Diese Entwicklung müsse gestoppt werden. Dafür schlage die SPD-Fraktion eine längere Rahmenfrist von drei, statt bisher zwei, Jahren vor. Die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung müsse wieder gestärkt werden. Des Weiteren hätten sich die Sonderregelungen für den Zugang kurz befristet Beschäftigter zum Arbeitslosengeld I nicht bewährt. Nur wenige Anträge seien in diesem Zusammenhang bewilligt worden. Das liege u. a. an der Sechs-Wochen-Befristung, die zu kurz ausfalle. Zudem seien die entsprechenden Einkommensgrenzen zu niedrig. Die ganze Regelung sei zu kompliziert. Es müsse zwar weiterhin eine Regelungen für Personen geben, die nur kurz befristet beschäftigt seien, aber ohne die bisherigen komplizierten Anspruchsvoraussetzungen. Die Vorschläge der Fraktion der SPD seien bei den Sachverständigen in der Anhörung auf breite Zustimmung gestoßen. Mit dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. stimme man zwar in vielen Einzelpunkten überein, ohne allerdings deren Begründung zu teilen. Daher enthalte sich die Fraktion der SPD bei diesem Antrag der Stimme, wie auch beim Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Die **Fraktion der FDP** betonte, dass Flexibilität am Arbeitsmarkt notwendig sei. Die vorgeschlagene Verlängerung der Rahmenfrist überzeuge nicht; denn genauso wie längere Anwartschaften löse sie ebenfalls nicht das Ziel ein, auf einen flexiblen Arbeitsmarkt zu reagieren. Stattdessen wären Fehl-

anreize und hohe Kosten das Ergebnis. Das Geld der Arbeitslosenversicherung solle besser in die Qualifizierung der Beschäftigten investiert werden. Darüber hinaus sei eine Sonderregelung für Künstler nötig. Daher werde man sie verlängern. Für Änderungen daran werde die Koalition aber die Ergebnisse der Evaluierung abwarten. Insgesamt sei eine Sonderregelung in der Sozialversicherung für eine spezielle Gruppe aber schwer zu rechtfertigen. Das gelte besonders dann, wenn sie besonders gut Verdienenden zu Gute komme. Die entsprechend Einkommensgrenze in der Regelung müsse beibehalten werden.

Die **Fraktion DIE LINKE.** forderte, auf die Veränderungen am Arbeitsmarkt auch in der Sozialversicherung zu reagieren. Einsparungen und Veränderungen erfolgten bisher ausschließlich auf dem Rücken der Beschäftigten. Damit wieder mehr Menschen Anspruch auf Arbeitslosengeld I erwerben könnten, müsse die Rahmenfrist, innerhalb deren man Anwartschaften aufbaue, wieder von zwei auf drei Jahre verlängert werden. Um die Absicherung kurz befristet Beschäftigter zu verbessern, müssten die restriktiven Zugangsbedingungen Beschäftigungsdauer und Verdienstgrenze entfallen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** sprach sich ebenfalls dafür aus, die Nachteile der Flexibilisierung am Arbeitsmarkt nicht weiter einseitig auf den Rücken der Beschäftigten zu verschieben. Die sozialen Sicherungssysteme seien noch nicht an die neuen Bedingungen angepasst. Das müsse endlich geschehen. Die kurz befristet Beschäftigten zahlten bisher in die Arbeitslosenversicherung ein, ohne aufgrund ihrer speziellen Arbeitsbedingungen jemals Ansprüche erwerben zu können. Dort sei offensichtlich eine Gerechtigkeitslücke entstanden. Bei der entsprechenden Regelung gehe es auch nicht um Sonderregeln ausschließlich für Kulturschaffende. Ähnliche Verhältnisse herrschten beispielsweise in der Wissenschaft.

Berlin, den 9. Mai 2012

Paul Lehrieder
Berichterstatter

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333